

Proc. TC-031.683/2016-9

Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

## PARECER

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pela Associação Estadual de Cooperação Agrícola - Aesca/MA e por Pedro Demboski, Secretário-Geral dessa associação, em face do Acórdão nº 1.728/2022 – TCU – 1ª Câmara. Esse acórdão foi prolatado em tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades verificadas na execução do Convênio 9000/2004, celebrado entre o Incra/MA e a Aesca, que teve por objeto a “prestação de Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATEs a 4.845 famílias de trabalhadores rurais, a elaboração de 10 Planos de Desenvolvimento de Assentamentos – PDAs e a elaboração de 11 Planos de Recuperação de Assentamentos – PRAs” em projetos de assentamento no Estado do Maranhão.

A condenação decorreu da ausência de comprovação da aplicação de parcela dos recursos federais transferidos, nos termos do seguinte excerto do voto condutor do Acórdão nº 1.728/2022 – TCU – 1ª Câmara:

10. Em sua derradeira manifestação, após detalhamento das respectivas despesas (peça 176, pp. 10-16) , a unidade técnica posicionou-se (peças 176-178) - com a chancela do Parquet especializado (peça 179) - novamente pela **insuficiência da documentação para afastamento integral das irregularidades atribuídas aos responsáveis**, propondo a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade de suas contas, com conseqüente condenação ao pagamento do dano, apurado com ligeiro ajuste em R\$ 2.337.244,80, distribuído segundo a responsabilidade de cada um dos dirigentes.

11. Brevemente historiado, adianto que acolho a aludida proposta, incorporando as análises da unidade técnica, tanto a instrução precedente (peça 171) como aquela de peça 176, às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem.

12. Na derradeira instrução, a SecexTCE procedeu à correlação entre cada um dos valores admitidos na instrução anterior (itens “a” a “p” do item 48 – peça 171 – total de R\$ 2.919.330,10) e a respectiva documentação comprobatória das despesas realizadas. Assim, a unidade técnica demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas analisadas, com exceção do valor de R\$ 2.500,00, acrescido ao débito proposto anteriormente (peça 176, p. 15, item 18).

13. **Com efeito, ao fim restou apurado pela unidade técnica o nexo de causalidade equivalente a R\$ 2.916.830,10 dos recursos transferidos, os quais atuam no sentido de abater da cifra total avençada (R\$ 5.254.074,89), resultando no débito de R\$ 2.337.244,80, em valores históricos.**

14. A referida quantia foi atribuída aos responsáveis, em solidariedade com a entidade, de acordo com os respectivos períodos de gestão, sendo que o Sr. Pedro Alves Barbosa foi eleito para o cargo de Secretário Geral da Aesca no período de

10/5/2004 a 9/5/2007 (peça 1, pp. 36-41) e, apesar de não constar dos autos a Ata de eleição do Sr. Pedro Demboski, com base nos Termos Aditivos assinados pelo responsável (6º, 8º, 9º e 10º - peça 5, pp. 148-149, peça 2, pp. 93-94 e 135-136 e peça 3, pp. 16-17), estimou-se como sendo o período de 30/4/2007 a 30/4/2010.

15. Nesse sentido, as alegações de defesa aduzidas pelos responsáveis, de teor praticamente idêntico, foram enfrentadas com propriedade pela unidade técnica (peça 171, pp. 10-25), mostrando-se insuficientes para afastar o restante do dano apurado.

Não houve aplicação de multa, por haver se considerado prescrita a pretensão punitiva, nos termos do entendimento então fixado no Acórdão nº 1.441/2016 – TCU – Plenário.

Irresignados em relação a essa deliberação, a Associação Estadual de Cooperação Agrícola no Estado do Maranhão – Aesca/MA e Pedro Domboski interpuseram recursos de reconsideração.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos concluiu pela não incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória.

A AudRecursos aponta a data de 18/01/2010 como termo inicial da contagem do prazo prescricional. Essa data corresponde à data que as contas deveriam ter sido prestadas. Ou seja, defende a incidência do inciso I do art. 4º da Resolução/TCU nº 344/2022.

Essa conclusão pode ser também extraída do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, do AgR no MS 36.111, julgado pela 2ª Turma do STF:

Feitas essas considerações, verifica-se que, no caso dos autos, o prazo prescricional iniciou-se em 30.5.2010, com o encerramento do prazo para a prestação das contas referentes ao Convênio 203/2008. Todavia, restou suspenso a partir 1º.7.2010, data do primeiro ato formal de fiscalização realizada pelo Ente Público (Ofício 93/2010) e continuou suspenso até 7.11.2017, ocasião em que foi autuada a TCE 85/2017.  
(destaque nosso)

Vencido esse ponto, cabe determinar o primeiro marco interruptivo da prescrição. Analisando o rol de marcos interruptivos elencados pela AudRecursos, temos a “expedição do Relatório de Fiscalização 33/2011 que apurou as irregularidades na execução do Convênio 9.000/2004”, de 24/11/2011. Trata-se de aplicação do inciso II do art. 5º da Resolução/TCU nº 344/2022 que espelha o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999.

Interrompida a contagem do prazo prescricional, cabe consignar que, na sessão de 22/03/2023, o Plenário do TCU, por intermédio do Acórdão nº 534/2023, efetivou a distinção entre as prescrições ordinária e intercorrente. Decidiu-se que a contagem do prazo da prescrição intercorrente seria iniciada a partir do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária. Naquele caso concreto, inclusive, considerou-se a incidência da prescrição intercorrente ainda na fase interna da TCE, pois o processo teria permanecido paralisado por mais de três anos no âmbito do concedente após a primeira apuração inequívoca do fato.

A unidade técnica elencou os seguintes marcos interruptivos da prescrição:

- “a) em 24/11/2011, pela expedição do Relatório de Fiscalização 33/2011 que apurou as irregularidades na execução do Convênio 9.000/2004 (TC 025.197/2009-8, peça 92, p.1-31);
- b) em 20/5/2014, pela prolação do Acórdão 1.989/2014-TCU-1ª Câmara que determinou a instauração da TCE (TC 025.197/2009-8, peça 95);
- c) em 22/12/2014, pela notificação enviada pela autoridade administrativa ao Sr. Pedro Dembosky, para fins de recolhimento do débito, por meio de ofício (peça 4, p. 69-70);
- d) em 6/2/2015, pela notificação enviada pela autoridade administrativa à AESCA, para fins de recolhimento do débito, por meio de ofício (peça 4, p. 99);
- e) em 29/6/2016, pela expedição do Relatório de Auditoria 822/2016 da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 5, p. 223-227);
- c) em 20/12/2016, pela expedição do ofício de diligência 3246/2016-TCU/SECEXMA à Superintendência Regional do Incra no Maranhão/Incra-MA (peça 9);
- d) em 7/2/2017, pelo deferimento de prazo para atendimento da diligência 3246/2016-TCU/SECEX-MA (peça 12);
- e) em 16/9/2019, pela expedição de instrução preliminar que propôs a citação dos responsáveis (peça 103);
- f) em 22/4/2020, pela expedição dos Ofícios 16989 e 16994/2020-TCU/Seproc de citação da Aesca e Pedro Dembosky (peças 113 e 115); e
- g) em 29/3/2022, pela prolação do Acórdão 1728/2022-TCU-1ª Câmara (peça 180).”

Desses marcos interruptivos, propõe-se apenas a exclusão do item “d) em 7/2/2017, pelo deferimento de prazo para atendimento da diligência 3246/2016-TCU/SECEX-MA (peça 12)”. Trata-se de ato de mero impulso processual, nos termos do § 3º do art. 5º da Resolução/TCU nº 344/2022, ou seja, sem aptidão para interromper a marcha do prazo prescricional.

Entretanto, mesmo com a exclusão desse item do rol de marcos interruptivos da prescrição, não houve o transcurso do prazo de três anos do prazo de prescrição intercorrente entre os marcos interruptivos restantes. Dessa forma, manifestamos anuência à conclusão de não incidência da prescrição no caso concreto.

A AudRecursos analisou detidamente os argumentos dos responsáveis e concluiu que não houve a demonstração do nexo de causalidade na aplicação da parcela dos recursos repassados que resultou na condenação em débito dos responsáveis, também afastou os argumentos de boa-fé e de violação ao contraditório. As conclusões foram resumidas no seguinte excerto da instrução:

- “a) não ocorreu a prescrição nos termos da Resolução-TCU 344/2022;
- b) não existem fatos que comprovem a boa-fé e ausência de responsabilidade dos recorrentes, visto que tinham consciência das irregularidades praticadas durante a gestão dos recursos do convênio;

- c) não houve violação ao direito do contraditório e ampla defesa, uma vez que os recorrentes foram regularmente notificados das irregularidades constatadas;
- d) não houve desproporcionalidade na quantificação do dano, visto que as irregularidades constatadas impedem de estabelecer o nexo causal entre as despesas realizadas e a execução parcial do convênio;
- e) houve glosa de despesas pagas em espécie, visto que inexistiam comprovantes adequados das despesas realizadas, ademais não houve imputação de débito relativo à contrapartida.”

Diante desses fundamentos, propôs o conhecimento e o não provimento dos recursos. Essa conclusão não merece qualquer reparo. De fato, o estabelecimento do nexo de causalidade na aplicação dos recursos federais transferidos não representa mera formalidade. Trata-se da concreção da obrigação de prestar contas de forma a evidenciar a correta aplicação dos recursos. Nesse sentido, pela necessidade de demonstração do nexo de causalidade do emprego dos recursos, podem ser elencados os seguintes precedentes:

Boletim de jurisprudência 80

Acórdão 997/2015 Plenário (Recurso de Revisão, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Convênio e Congêneres. Prestação de contas. Requisitos.

**A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.**

Acórdão 8448/2021 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Augusto Nardes)

Convênio. Prestação de contas. Requisito. Execução física. Execução financeira. Nexo de causalidade.

Para a comprovação da regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento congênere, **não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, mas que foi realizado com as verbas transferidas para esse fim.**

Assim, manifestamos nossa anuência à proposta da unidade técnica.

Ministério Público de Contas, em 9 de agosto de 2023.

*(assinatura digital)*

**MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO**  
Procurador